

Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsansprüche der Betroffenen gegenüber der Eu-StA vor (vgl. Art. 42, 43).

VII. Waffengleichheit

Auch dem Gebot der Waffengleichheit der Verfahrensbeteiligten trägt der VO-E letztlich nicht Rechnung. So fehlt jedwede Auseinandersetzung mit der Forderung aus der Anwaltschaft nach einer »internationalisierten« Strafverteidigung¹³⁰ – was die Errichtung einer europaweit agierenden Strafverfolgungsbehörde aber geradezu herausfordert. Damit ist eine wirksame justizielle Kontrolle der Tätigkeit der Eu-StA durch die nationalen Gerichte kaum denkbar. Diese werden kaum je einen Gesamtüberblick über das geführte Verfahren erhalten, sondern immer nur Teilausschnitte bewerten können. Ein Ungleichgewicht zwischen Ermittlungsbehörde und justiziellem Kontrollorgan wird zwangsläufig die Folge sein.

G. Fazit

15 Jahre nach dem Gipfel von Tampere (1999), bei dem das Europäische Strafrecht aus der Taufe gehoben wurde, hat die Europäische Kommission mit dem Vorschlag zur Errichtung einer Eu-StA in einer Kernfrage das Vertrauen in die Uniontreue der Mitgliedstaaten offenbar verloren. Ausweislich der EuroNEEDs-Studie des MPI erwarten immerhin 50 % der auf nationaler Ebene Befragten von der Einrichtung der Eu-StA eine Verbesserung der Verfolgung europäischer Straftaten.¹³¹ Bei den »supranationalen Interviewpartnern« (Vertreter von OLAF, Europol und Eurojust) liegt dieser Wert mit 56 % allgemein und 66 % bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union deutlich höher.¹³² Die supranationalen Experten aus diesem Bereich befürworten eine Eu-StA für Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union sogar mit 85 %.¹³³

Der Vorschlag für die Errichtung einer Eu-StA dürfte die Entwicklung des Europäischen Strafrechts in Wissenschaft und Praxis in den kommenden Jahren beherrschen. Dem Ratsstreffen v. 03./04.03.2014 ist zu entnehmen, dass einige Mitgliedstaaten schon bei der Struktur der Eu-StA Bedenken hegen und ein aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetztes »College« favorisieren; ebenso steht die

ausschließliche Zuständigkeit der Eu-StA für Betrugstaten in der Kritik.¹³⁴ An vielen weiteren Punkten besteht, wie aufgezeigt, Nachbesserungsbedarf, was aber bei einer Initiative dieser Größenordnung auch nicht verwunderlich ist. Zu bemängeln ist neben vielen Details, dass die Internationalisierung der Strafverteidigung als Korrektiv zu einer Eu-StA von der Kommission nicht thematisiert wird – ein Mangel, der schon in Art. 86 AEUV selbst angelegt ist. Strukturelle Mängel im »Umfeld« des Entwurfs sind das Fehlen eines »Europäischen Strafgerichts«¹³⁵ und eines unionseigenen Strafverfahrensrechts (EU-StPO)¹³⁶, auf dessen Grundlage die Eu-StA europaweit einheitlich agieren könnte.¹³⁷ Mit einer Arbeitsaufnahme der Eu-StA wie geplant zum 01.01.2015 ist sicher nicht zu rechnen. Dass das Projekt auch von der neuen Kommission mit Ehrgeiz verfolgt werden wird und mehr Brisanz als ein »Papiertiger« hat, dürfte sehr schnell deutlich werden. Der für 2023 avisierte Zeitpunkt für einen »normalen Arbeitsrhythmus« der Eu-StA¹³⁸ ist – jedenfalls im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit für einen »harten Kern« an Mitgliedstaaten – alles andere als unrealistisch.¹³⁹

130 Vgl. hierzu *Ahlbrecht* StV 2012, 491; *Arnold* HRRS 2008, 10; *ders.* StraFo 2013, 54; *Beukelmann* FS Mehle, 2009, S. 49; *Michalke*, in: Strafverteidigervereinigungen (Hrsg.), 22. Strafverteidigertag, 1999, S. 27; *Satzger* FS Widmaier, 2008, S. 551; ferner die Beiträge in: *Schünemann* (Hrsg.), Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege, 2006; *Esser*, in: *Sieber* (Fn. 118), §§ 57, 59; *Rackow*, in: *Böse* (Fn. 6), § 23. Zur Etablierung eines Eurodefensor im Regelungsmodell einer künftigen Eu-StA: *Satzger* NSTZ 2013, 206 (212).

131 EuroNEEDs (Fn. 20), S. 118 (ohne Unterteilung in Bezug auf Straftaten zu Lasten der Union). Von den Experten auf dem Gebiet der Straftaten zum Nachteil der Union waren es 54 %.

132 EuroNEEDs (Fn. 20), S. 120.

133 EuroNEEDs (Fn. 20), S. 121.

134 Ratsdok. 7095/14, Press Release, 3298th JHA-Council meeting v. 03./04.03.2014, S. 16 f.

135 Hierzu: *Langbauer* (Fn. 41); *Zeder* JSt 2013, 173 (179).

136 Eine solche fordern auch: *Brand* DRiZ 2012, 369; *BRAK/DAV* (Fn. 48), S. 2.

137 Eine Forschergruppe um *Katalin Ligeti* hat hierzu 2010-2012 *Model Rules for the Procedure of the future European Public Prosecutor* vorgelegt (www.eppo-project.eu), die der Kommissionsvorschlag unberücksichtigt lässt; zum Modellcharakter dieser Rules: *Satzger* NSTZ 2013, 206 (208).

138 KOM (2013) 534, S. 9.

139 Erste Änderungsvorschläge ergeben sich aus dem Zwischenbericht des EP (A7-0141/2014) v. 21.2.2014.

Der Beitritt der EU zur EMRK: Eine Schicksalsfrage für den europäischen Grundrechtsschutz

Prof. Dr. Johan Callewaert, Speyer/Straßburg¹

Nachfolgend dokumentieren wir die mit Fußnoten versehene schriftliche Fassung des Vortrages, den *Verf.* am 05.10.2013 auf dem 6. EU-Strafrechtstag in Bonn zum Oberthema »Europa: Raum der Ermittlung, Verfolgung und Vollstreckung« gehalten hat. Der 7. EU-Strafrechtstag wird am 19./20.09.2014 erneut in Bonn stattfinden. Er wird sich in Schwerpunkten den Themen Pflichtverteidigung/Prozesskostenhilfe in Strafsachen, Europäische Verteidigung, Europäische Ermittlungsanordnung und Europäischer Staatsanwalt widmen. Ferner geplant ist eine nähere Darstellung der erwarteten deutschen gesetz-

lichen Regelungen zur Europäischen Bewährungsüberwachung und Vollstreckungsübertragung (aktuelle Informationen über www.strafverteidigervereinigungen.org/europa.htm).

Mit dem Beitritt der Europäischen Union (EU) zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist der Vorgang

1 Der *Verf.* ist Vize-Kanzler der *Großen Kammer* des *EGMR* und Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie Gastprofessor an der Universität Louvain. – *Verf.* schreibt ausschließlich in persönlicher Eigenschaft.

gemeint, bei dem die EU Vertragspartei der EMRK werden soll mit der Folge, dass auch sie damit der Gerichtsbarkeit des *Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR)* unterworfen sein wird. Mehr als dreißig Jahre ist davon schon die Rede, aber der Lissabonner Vertrag, der die EU zu diesem Beitritt auffordert und dazu die Rechtsgrundlage schafft (Art. 6 Abs. 2 EUV), hat diesem Projekt einen neuen Elan gegeben.

A. Die Grundsatzfrage für die EU: Verankerung ihres Grundrechtsschutzes in der europäischen Nachkriegstradition oder eigene Wege?

Die Bedeutung dieses Projekts für Europa und die europäische Rechtskultur lässt sich kaum überschätzen. Denn was mit dem EU-Beitritt langfristig auf dem Spiel steht, ist nichts weniger als das Grundrechtsverständnis, das wir im Europa der Nachkriegszeit bisher immer gepflegt und gefördert haben: ein Verständnis von Grundrechten, das basiert auf der Idee der Universalität der Menschenrechte und auf dem Vorrang des Menschen vor dem System. Dieses Verständnis findet sich verkörpert in der EMRK, die von Anfang an als europäische Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen verstanden werden wollte, wie ihre Präambel bezeugt. Mit dem Beitritt der EU eben zu dieser EMRK geht es also um eine Grundsatzfrage: Bekennt sich die EU nun förmlich zu diesem Verständnis oder geht sie eigene Wege? Lässt sie sich, wie ihre Mitgliedstaaten, in dem gesamt-europäischen Grundrechtssockel der EMRK verankern oder gibt sie ihren internen Zentrifugalkräften nach? Gibt sie dem einzelnen Menschen den Vorrang oder dem System? Diese Grundsatzfrage für die EU ist zugleich eine Schicksalsfrage für den europäischen Grundrechtsschutz insgesamt, denn ein Alleingang der EU auf diesem Gebiet würde den bisherigen grundrechtlichen Konsens in Europa empfindlich und nachhaltig stören.

B. Der Beitritt als Öffnung der EU zur externen Kontrolle durch den EGMR

Doch wenden wir uns zunächst dem Beitritt und seiner Wirkung zu. Worum geht es konkret? Mit dem Beitritt der EU soll zunächst eine Lücke geschlossen werden. Diese Lücke besteht darin, dass bis heute keine Privatperson und kein Unternehmen die EU als solche vor dem *EGMR* »verklagen« kann. Sie können zwar die Mitgliedstaaten für die Anwendung von Unionsrecht vor dem *EGMR* verklagen,² nicht aber die EU als solche.³ Und zwar auch dann nicht, wenn es sich um ähnliche Sachverhalte handelt. Werde ich als Unternehmer zum Beispiel wegen Kartellbildung in Deutschland verurteilt, kann ich diese Verurteilung in Straßburg anfechten. Werde ich aber vom Gericht der EU wegen Kartellbildung verurteilt, ist das nicht möglich. Das ist eine Anomalie und das soll sich mit dem Beitritt ändern. Betroffen sind hier vor allem jene Rechtsgebiete, die in der ersten Instanz in die Zuständigkeit des Gerichts der EU fallen und über die dann der *EuGH* in letzter Instanz in der Sache entscheidet. Darunter fallen zum Beispiel Verfahren im Bereich des Kartellrechts, des Markenrechts und des Deliktsrechts.

Warum ist es denn so wichtig, diese Lücke zu schließen? Hierzu ist zunächst anzumerken, dass die Kompetenzen der

EU früher einmal bei den Mitgliedstaaten lagen und ihre Ausübung folglich der Gerichtsbarkeit des *EGMR* unterlag. Somit sind sie seit ihrer Übertragung auf die EU der Kontrolle des *EGMR* entzogen. »Ja und, wo liegt das Problem?«, lautet hier vielleicht die Frage. Nun, es liegt darin, dass die Kontrolle durch den *EGMR* eine Kontrolle besonderer Art ist, eine Kontrolle, für die es keinen Ersatz gibt. Denn der *EGMR* ist die einzige gerichtliche Instanz in Europa, die eine externe Kontrolle über die Achtung der Grundrechte ausübt. Und zwar weil der *EGMR* als einziges Gericht in Europa keiner der ihm unterliegenden Rechtsordnungen selber angehört. Seine rechtliche Positionierung erlaubt es ihm, alle diese Rechtsordnungen sozusagen *von außen her* zu betrachten. Auch der *EuGH* kann eine solche Positionierung nicht für sich in Anspruch nehmen, denn er ist oberstes Gericht des EU-Rechtssystems und damit Teil desselben.

Daraus ergibt sich für den *EGMR* eine einzigartige, wahrlich internationale Perspektive. Es ist eine Perspektive, die einen etwas anderen, einen unvorbelasteten Blick ermöglicht, einen Blick mit etwas mehr Abstand zum Geschehen. Nicht etwa einen *besseren* Blick, sondern einen *anderen* Blick, der eben dazu da ist, den Blick »von innen« zu ergänzen. Diese Möglichkeit einer ergänzenden, internationalen Kontrolle haben die europäischen Staaten ausdrücklich gewollt, aus Sorge um die Bedeutung und Beachtung der Grundrechte in Europa. Und was so eine externe Kontrolle, so ein Blick von außen alles bewirken kann, wissen wir in Deutschland nur zu gut. Da reichen schon Stichworte wie »nachträgliche Sicherungsverwahrung«⁴ oder »Diskriminierung nichtverheirateter Väter«⁵.

Keine Frage, eine solche Kontrolle stört auch gelegentlich. Aber dazu ist sie ja auch da! Das ist ihr *raison d'être*. Sie soll althergebrachte Konzepte und Gewohnheiten in Frage stellen, überprüfen helfen, zum Nachdenken einladen. Wenn die Kontrolle durch den *EGMR* immer offene Türen einrennen würde, wenn ihr Ergebnis immer sofort konsensfähig wäre, wäre sie auch überflüssig. Nein, irgendwie soll sie schon wie ein kleiner Stachel im Fuß wirken, das ist ihre Funktion. *Angelika Nufberger*, die deutsche Richterin am *EGMR*, hat in diesem Zusammenhang vom »fruchtbaren Ärger« gesprochen, den der *EGMR* gelegentlich hervorruft.⁶ Andererseits ist es auch so, dass dort, wo eine innerstaatliche Entscheidung durch den *EGMR* bestätigt wird, diese Entscheidung dadurch eine mächtige Aufwertung erfährt. So zum Beispiel im Fall der Mauerschützenprozesse nach der deutschen Wiedervereinigung. Da war in Deutschland die Erleichterung groß über das bestätigende Votum aus Straßburg.⁷ Die Verurteilung von *Egon Krenz* und seinen Kollegen hatte damit international Bestand und der Vorwurf der Siegerjustiz war ausgeräumt. Man konnte aufatmen. Beim Beitritt der EU geht es also darum, dass auch die EU es akzeptiert, sich von Zeit zu Zeit etwas »stören« bzw. ihre Handlungen und Konzepte hinterfragen zu lassen. Herauskommen wird ein Glaubwürdigkeitsschub für die EU, denn allein schon das Zulassen einer solchen externen Grundrechtskontrolle wirkt sich als Glaubwürdigkeitsfaktor zugunsten der Vertragsparteien der EMRK aus. So sieht es auch die Europäische Kommission. Es ist ihr ausdrücklicher

2 EGMR 30.06.2005, Bosphorus/Irland, 45036/98, Rz. 137.

3 EGMR 18.02.1999, Matthews/Vereinigtes Königreich, 24833/94, Rz. 32.

4 EGMR 17.12.2009, M./Deutschland, 19359/04 = StV 2010, 181.

5 EGMR 03.12.2009, Zaunegger/Deutschland, 22028/04.

6 FAZ v. 10.10.2013, S. 8.

7 EGMR 22.03.2001, Streletz, Kessler und Krenz/Deutschland, 34044/96, 35532/97 und 44801/98.

Wunsch, dass die EU der gleichen externen Kontrolle wie ihre Mitgliedstaaten unterliegt, damit sie in den Genuss des gleichen Glaubwürdigkeitsschubes kommt, der von dieser Art der Kontrolle ausgeht.⁸

C. Der Beitritt als Antwort auf die Autonomisierung des Grundrechtsschutzes in der EU

Die Bedeutung des Beitritts geht aber weit darüber hinaus. Denn was wir zurzeit in Europa beobachten, ist die Gefahr eines Auseinanderdriftens der zwei großen europäischen Grundrechtsordnungen, jener der EMRK und der EU. Und langfristig die Gefahr einer Spaltung im europäischen Grundrechtsschutz. Das soll der Beitritt verhindern helfen. Damit sind wir wieder beim Anfangsstatement über die Grundsatzfrage, die der Beitritt stellt: Lässt sich die EU beim Grundrechtsschutz einbinden oder geht sie eigene Wege? Anzeichen für ein solches Auseinanderdriften gibt es mehrere, sowohl auf der Ebene der Rechtsetzung als auf derjenigen der Rechtsprechung. Noch sind sie nicht dramatisch, noch ist nichts verloren aber bekanntlich soll man den Anfängen wehren.

I. Die Richtlinien über Verfahrensrechte in Strafverfahren

Im Bereich der Rechtsetzung, zum Beispiel, sollte auf die Richtlinien über die Rechte der Verteidigung in Strafverfahren hingewiesen werden. Es ist nun wohl allgemein bekannt, dass der EU-Gesetzgeber vor einiger Zeit dazu übergegangen ist, Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren in einzelnen Richtlinien zu kodifizieren.⁹ Verabschiedet wurden bereits eine solche Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren,¹⁰ eine Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren¹¹ sowie eine wichtige Richtlinie zum Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren.¹² Weitere Richtlinien dieser Art befinden sich in der Bearbeitung.

Wegen der vielen Überschneidungen mit Art. 6 EMRK gibt die Ausarbeitung dieser Richtlinien regelmäßig Anlass zu Konsultationen zwischen den zuständigen EU-Institutionen und dem Europarat in Straßburg mit dem Ziel sicher zu stellen, dass die einzelnen Richtlinien hinter dem Schutzniveau der EMRK nicht zurückbleiben. Dies ist in der Praxis jedoch nicht immer problemlos.¹³ Eine erste Schwierigkeit ergibt sich schon daraus, dass jeder Versuch, die Rechtsprechung des *EGMR* in einem Gesetzestext festzuschreiben, immer Gefahr läuft, diese Rechtsprechung gewissermaßen einzufrieren und so ihren dynamischen Charakter zu verkennen.¹⁴ Wenn morgen der *EGMR* den Schutz über das in einer Richtlinie festgeschriebene Niveau hinaus anhebt, haben wir ein Problem. Die größte Schwierigkeit aber bilden die wiederholten Versuche einiger Mitgliedstaaten, in solchen Richtlinien die Mindeststandards der EMRK zurückzuschrauben oder zumindest darin Spielräume für ein Aufweichen der bestehenden Verfahrensrechte einzubauen. Das war zum Beispiel auch der Fall mit der Richtlinie zum Recht auf Rechtsbeistand. Bei dieser Richtlinie konnten in Straßburg zwar einige Versuche dieser Art entschärft werden, aber nicht alle. Das Ergebnis ist ein Text, der zweifellos gute, fortschrittliche Elemente enthält, Elemente die den Schutz der EMRK sogar erweitern, wie zum Beispiel das Recht auf anwaltlichen Beistand bei bestimmten Arten von

Beweisaufnahme oder im Verfahren zum Europäischen Haftbefehl. Positiv anzumerken sind auch die Kontaktrechte, die in die Richtlinie aufgenommen wurden.

Es finden sich aber in diesem Text auch Bestimmungen, die wohl darauf abzielen, bestehende Anforderungen aus Art. 6 EMRK aufzuweichen, nicht zuletzt indem die wenigen, von der Straßburger Rechtsprechung zugelassenen Ausnahmen in der Richtlinie quasi zum System ausgebaut werden. Manche Bestimmungen lesen sich da schon wie eine »Einladung zur Ausnahme« vom Grundsatz des Rechtsbeistandes ab dem ersten Verhör. Man denke hier zum Beispiel an die Bestimmung aus Art. 3, wonach das Recht auf einen Rechtsbeistand vorübergehend suspendiert werden kann, »wenn ein sofortiges Handeln der Ermittlungsbehörden zwingend geboten ist, um eine erhebliche Gefährdung eines Strafverfahrens abzuwenden.« Eine wahrlich sehr allgemein gehaltene Formulierung. In Art. 8 der Richtlinie werden zwar weitere Anforderungen an das *Procedere* sowie an die Begründung einer solchen Suspendierung gestellt. Sie können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ein weites Feld für Ausnahmen vom Grundsatz des anwaltlichen Beistands eröffnet wird. In der Richtlinie finden sich noch weitere unpräzise Formulierungen, die den Strafverfolgungsbehörden viel Spielraum lassen. Auffallend ist dabei allerdings auch, dass sie auf Deutsch schon etwas präziser klingen als etwa auf Französisch!

Freilich enthält Art. 14 der Richtlinie auch ein so genanntes Regressionsverbot, wonach sie nicht so auszulegen sei, »dass dadurch die Rechte oder Verfahrensgarantien nach Maßgabe der Charta, der EMRK oder anderer einschlägiger Bestimmungen des Völkerrechts oder des Rechts der Mitgliedstaaten, die ein höheres Schutzniveau vorsehen, beschränkt oder beeinträchtigt würden«. Wer wird aber, sofern es um Vereinbarkeit mit der EMRK geht, die Ausdauer und die Mittel haben, um das in Straßburg endgültig klären zu lassen? Wenn wir also nicht aufpassen, entstehen hier parallele europäische Rechte der Verteidigung.

II. Die Rechtsprechung des EuGH

Aber auch auf dem Gebiet der Rechtsprechung scheinen sich parallele europäische Grundrechte entwickeln zu wollen. In diesem Zusammenhang kann man zum Beispiel beobachten, dass der *EuGH* zunehmend den Eindruck erweckt, als favorisiere er eine Art Trennung der Zuständigkeiten zwischen Luxemburg und Straßburg, zwischen EU-

8 Siehe die Empfehlung der Europäischen Kommission an den EU-Rat zum Zweck der Erteilung eines Mandats zur Verhandlung des EU-Beitritts zur EMRK (SEC [2010] 305 final, 17.03.2010), S. 3.

9 Siehe die Entschließung des Rates v. 30.11.2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren (ABl. EU C 295 v. 04.12.2009).

10 Richtlinie 2010/64 v. 20.10.2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren.

11 Richtlinie 2012/13 v. 22.05.2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren.

12 Richtlinie 2013/48 v. 22.10.2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs.

13 Siehe dazu *Polakiewicz*, ZEuS, Heft 1/2010.

14 »The Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today« (EGMR 15.03.2012, Austin und andere/Vereinigtes Königreich, 39692/09, 40713/09 und 41008/09, Rz. 53; st. Rspr.).

Grundrechtecharta (GRC) und EMRK. Und das obwohl die GRC, die EMRK sowie auch der Lissabonner Vertrag alle auf eine *Verzahnung* statt auf eine *Trennung* dieser Rechtsquellen setzen. Für diese Entwicklung in der Rechtsprechung gibt es mehrere Anzeichen.

Da gibt es zunächst einige neuere Urteile, die den (falschen) Schluss nahelegen, die EMRK wäre auf das Unionsrecht nicht anwendbar.¹⁵ Es gibt aber vor allem diesen neuen Trend beim *EuGH*, die EMRK und die einschlägige Straßburger Rechtsprechung nahezu systematisch zu verschweigen, insbesondere auch dort, wo die GRC die EMRK inhaltsgleich übernimmt und ihr Schutzniveau daher gem. Art. 52 Abs. 3 GRC nur unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung ermittelt werden kann.¹⁶ Statt diesen Vorgang der Ermittlung der anwendbaren Standards aus der EMRK zum besseren Verständnis der Rechtslage und zur Betonung der Gemeinsamkeiten auf diesem Gebiet offen zu legen und zu erläutern – wie der *EuGH* das früher, auch nach Inkrafttreten der GRC, getan hat¹⁷ – wird er jetzt systematisch verschwiegen.¹⁸ Hier wird also eine grundrechtliche Autonomie vorgetäuscht, die es rechtlich so nicht gibt. Es ist ein Prozess der *formalen* Autonomisierung der EU-Grundrechte. »Ist denn das so schlimm?«, lautet hier vielleicht die Frage. An sich nicht. Aber wenn man sich fragt, was dahintersteckt, ist es vielleicht nicht mehr ganz so harmlos. Denn die Gefahr besteht, dass der *formalen* Autonomisierung der EU-Grundrechte bald eine *inhaltliche* Autonomisierung folgt. Dass nämlich dieses sich formal Loslösen von der EMRK den Weg ebnet für ein etwas anderes Verständnis von Grundrechten auf Seiten der EU, eben mit anderen Schwerpunkten.

III. Ein etwas anderes Verständnis von Grundrechten?

Exemplarisch für dieses etwas andere Verständnis von Grundrechten, das sich im Unionsrecht anzubahnen scheint, könnte man hier die neuere Rechtsprechung zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) anführen. Sie scheint in zunehmendem Maß von einem *Effizienzdenken* – man könnte auch sagen von einem *Systemdenken* – geprägt in der Weise, dass die Grundrechte diesem Streben nach Effizienz gelegentlich untergeordnet werden. Wie ist das zu verstehen? Wie wir alle wissen, steht und fällt der RFSR mit der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten.¹⁹ Voraussetzung für diese gegenseitige Anerkennung ist ein ausreichendes Maß an Vertrauen unter den Mitgliedstaaten. Dieses Vertrauen, wiederum, hängt nicht zuletzt von der Gewissheit ab, dass im Mitgliedstaat, dessen Entscheidung zur Vollstreckung ansteht, die Grundrechte gebührend beachtet wurden bzw. werden, sei es bei der Erstellung der zu vollstreckenden Entscheidung, sei es bei der Behandlung der zu überstellenden Person. Dazu wird eine Vermutung eingesetzt, wonach alle Mitgliedstaaten der EU die Grundrechte ausreichend beachten.²⁰ Die neuen Richtlinien über Verfahrensrechte in Strafverfahren, die wir vorhin besprochen haben, verfolgen gerade das Ziel, diese Vermutung zu unterstützen.

Wenn man davon ausgehen kann, so die Überlegung, dass alle Mitgliedstaaten einen ausreichenden und gleichwertigen Grundrechtsschutz gewährleisten, dann spielt es auch keine Rolle, in welchem Mitgliedstaat, ob Ausstellungs- oder Voll-

streckungsstaat, der Grundrechtsschutz stattfindet. Und dann spricht auch nichts dagegen, ihn aus Gründen der Effizienz ausschließlich in die Hände des Ausstellungsstaates zu legen, also in die Hände jenes Mitgliedstaates, der etwa den Europäischen Haftbefehl oder – bei internationalen Kindesentführungen – die Bescheinigung zur Rückgabe des Kindes ausgestellt hat, deren Vollstreckung ansteht. Der Grundrechtsschutz wird hier also eng an die Zuständigkeit gekoppelt: Der ausstellende Richter ist auch für den anfallenden Grundrechtsschutz zuständig und sonst niemand.²¹ Diese Lösung ergibt sich logisch aus der Systematik der gegenseitigen Anerkennung, die darauf abzielt, einen einheitlichen RFSR ohne Kompetenzgerangel und ohne Doppelarbeit zu schaffen. Sie ist daher sicherlich systemgerecht und effizient. Deshalb lässt der *EuGH* nur wenige Ausnahmen von der Grundrechtszuständigkeit des ausstellenden Richters zu.

So zum Beispiel in der Rechtsprechung zur Dublin II-Verordnung über die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylantträgen.²² Hier lässt der *EuGH* eine grundrechtsbedingte Ausnahme von der Zuständigkeitsregelung nur bei gravierenden, systemischen Mängeln zu;²³ so auch bei der Brüssel IIbis-Verordnung betreffend unter anderem internationale Kindesentführungen.²⁴ Hier spricht der *EuGH* den Gerichten des Vollstreckungsstaates die Kompetenz zur Prüfung der grundrechtlichen Situation des zurückzuführenden Kindes ab.²⁵ Und auch beim Europäischen Haftbefehl werden die Grenzen, unter denen ein Verdächtiger oder ein Verurteilter seine Grundrechte im Vollstreckungsstaat gegen seine Überstellung erfolgreich durchsetzen kann, sehr eng gezogen,²⁶ was nicht zuletzt bei einigen deutschen Gerichten für Irritationen sorgt.²⁷

Eine Art Steigerung dieses Effizienzdenkens findet sich in einem neueren Urteil, ergangen im Fall *MG & NR*²⁸, in dem diesmal die Rückführungsrichtlinie²⁹ zur Anwendung kam. In diesem Fall

15 Siehe *EuGH* 15.11.2011, *Dereci*, C-256/11, Rz. 72 sowie die Anträge von Generalanwalt *Mengozzi*, Rz. 40. *EuGH* 08.05.2013, *Ymeraga*, C-87/12, Rz. 44 könnte als eine Art »follow-up« dazu verstanden werden.

16 Siehe dazu *Callewaert* *EuGRZ* 2003, 198.

17 So z.B. in *EuGH* 05.10.2010, *McB.*, C-400/10 PPU; 09.11.2010, *Schecke & Eifert*, C-92/09 und C-93/09; 22.12.2010, *Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, C-279/09.

18 So z.B. in *EuGH* 05.09.2012, C-71/11 und C-99/11, *Y.* und *Z.*; 06.09.2012, C-619/10, *Trade Agency Ltd.*; 06.11.2012, C-199/11, *Otis NV*. Erfreulicherweise scheinen sich die *Generalanwälte* diesem Trend (noch) nicht anschließen zu wollen.

19 Art. 67 Abs. 3 und 4 AEUUV.

20 Über diese Vermutung als Kernstück der gegenseitigen Anerkennung, siehe z.B. *EuGH* 22.12.2010, *Zarraga*, C-491/10 PPU, Rz. 59 u. 70; 21.12.2011, *N. S.* und andere, C-411/10 und C-493/10, Rz. 78-83; 30.05.2013, *Jeremy F.*, C-168/13 PPU, Rz. 50.

21 Siehe dazu auch *Callewaert*, Grundrechtsschutz und gegenseitige Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – *ZEuS*, 2014, 79.

22 Verordnung Nr. 343/2003 v. 18.02.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanspruchs zuständig ist.

23 *EuGH* 21.12.2011, *N. S.* und andere, C-411/10 und C-493/10, Rz. 84-86. Siehe auch *EuGH* 06.06.2013, *MA, BT und DA*, C-648/11, in dem der *EuGH* auf die Situation unbegleiteter minderjähriger Asylbewerber eingeht.

24 Verordnung Nr. 2201/2003 des Rates v. 27.11.2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung.

25 *EuGH* 01.07.2010, *Povse*, C-211/10 PPU, Rz. 40, 74; 22.12.2010, *Zarraga*, C-491/10 PPU, Rz. 46, 51.

26 So z.B. in *EuGH* 29.01.2013, *Radu* C-396/11. Siehe auch *EuGH* 26.02.2013, *Melloni*, C-399/11.

27 Siehe *Böhm* *StraFo* 2013, 177.

28 *EuGH* 10.09.2013, *M. G. & N. R.*, C-383/13 PPU.

29 Richtlinie 2008/115 v. 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

hatte ein in den Niederlanden inhaftierter Drittstaatsangehöriger vor den dortigen Gerichten gerügt, dass seine Haft zum Zwecke seiner Rückführung von einer Verwaltungsbehörde nach Art. 15 Abs. 6 der Richtlinie verlängert worden war, ohne angehört worden zu sein. Bezugnehmend auf Art. 41 Abs. 2 GRC wandte sich das niederländische Oberste Verwaltungsgericht an den EuGH mit einer Frage nach den Folgen einer Missachtung dieser Vorschrift. Der EuGH entschied, dass »das Unionsrecht, insbesondere Art. 15 Abs. 2 und 6 der Richtlinie 2008/115, dahin auszulegen ist, dass das nationale Gericht, das mit der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer in einem Verwaltungsverfahren unter Missachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör beschlossenen Verlängerung einer Haftmaßnahme betraut ist, die Haftmaßnahme nur dann aufheben darf, wenn es aufgrund aller tatsächlichen und rechtlichen Umstände des jeweiligen Falles der Ansicht ist, dass dieser Verstoß demjenigen, der sich darauf beruft, tatsächlich die Möglichkeit genommen hat, sich in solchem Maße besser zu verteidigen, dass dieses Verwaltungsverfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können.« Verfolgt wird hier also eine am Nutzen orientierte Auslegung des Grundrechts auf rechtliches Gehör, bei der seine Missachtung durch die Verwaltung nur dann Folgen nach sich zieht, wenn davon auszugehen ist, dass die Gewährung rechtlichen Gehörs mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Freilassung des Betroffenen geführt hätte. Zur Begründung dieser instrumentalistischen Auslegung des Rechts auf rechtliches Gehör verweist der EuGH auf die Notwendigkeit, die Effizienz der Richtlinie im Sinne einer »wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik« zu erhalten, weil diese eine Priorität für die Mitgliedstaaten darstelle. Es sei eben der Gesamtzusammenhang der Rechtsprechung zur Wahrung der Verteidigungsrechte und des Systems der Rückführungsrichtlinie zu beachten.

Im Ergebnis werden damit sowohl das Grundrecht auf rechtliches Gehör als auch sein Träger empfindlich entwertet, denn es werden hier der betroffene Ausländer in seiner Äußerung vorhersehbar und sein Anspruch auf rechtliches Gehör in seiner Bedeutung verzichtbar gemacht, im Sinne der größeren Effizienz des Systems. Es stellt sich überhaupt die Frage, ob gerade beim Recht auf rechtliches Gehör eine solche instrumentalistische Auslegung nicht Sinn und Zweck des Rechts widerspricht, denn sie lässt das Recht nur dann voll gelten, wenn es eigentlich verzichtbar ist, nämlich wenn die Behörde oder der Richter die Aussagen des Anzuhörenden vorhersehen und ihren Nutzen bejahen können. Überraschungsmomente seitens des Anzuhörenden bei der Ausübung seines Rechts auf rechtliches Gehör sind damit weitgehend ausgeschlossen. Ist das der ganze Sinn dieses Grundrechts? Erschöpft sich seine Bedeutung im praktischen, von Richtern und Behörden vorhersehbaren Nutzen für den Rechtssuchenden? Demgegenüber hat der EGMR schon frühzeitig klargemacht, dass der Nutzen einer von Art. 6 EMRK geschützten Äußerungsmöglichkeit allein vom Äußerungsberechtigten zu bewerten ist, weil es hier primär um sein Vertrauen in die Justiz geht.³⁰

IV. Die Rechtsprechung des EGMR: »Nicht automatisch und nicht mechanisch«

Soviel zum Effizienzdenken in der Rechtsprechung des EuGH. Kehren wir nun zur grundrechtlichen Architektur des RFSR zurück. Wie bereits angedeutet, beruht die Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz im RFSR weitgehend auf der Vermutung, dass alle Mitgliedstaaten die Grundrechte ausreichend und gleichwertig beachten. Die Frage ist aber, ob das für einen effektiven Grundrechtsschutz reicht und ob diese Vermutung im Einzelfall nicht widerlegbar sein soll? Wir wissen nämlich, dass es in der Praxis keinen

einzigsten Staat gibt, der einen lückenlosen Grundrechtsschutz vorweisen kann. Das zeigt allein schon die Straßburger Rechtsprechung. Eine unwiderlegbare Vermutung käme damit einer Fiktion gleich. Sollen es dann die Mitgliedstaaten dennoch darauf ankommen lassen und ggf. einen »Unfall« bewusst in Kauf nehmen dürfen, im Namen der gegenseitigen Anerkennung? Mit anderen Worten, besteht bei einer vom Einzelnen unwiderlegbaren Vermutung nie die Gefahr einer Form von grundrechtlicher unterlassener Hilfeleistung und zwar in Situationen, in denen der Schutz des Einzelnen eben nicht den Aufschub duldet, den das System der gegenseitigen Anerkennung mit seinen ausschließlichen Zuständigkeiten voraussetzt? Konkret gefragt: Kann man zum Beispiel immer davon ausgehen, dass der per Europäischen Haftbefehl Gesuchte im Ausstellungsstaat ordnungsgemäß zur Verhandlung in seiner Sache geladen wurde?³¹ Und kann man immer davon ausgehen, dass es einem entführten Kind zumutbar ist, auch nach längerer Zeit, ungeachtet der Umstände, an seinen früheren Wohnort zurückgeführt zu werden, damit erst dort über seine Zukunft entschieden werde?

Einzelne »Unfälle« bewusst in Kauf nehmen ist jedenfalls nicht die Philosophie des EGMR. Seine Perspektive ist eben auch eine andere, als die des EuGH: Er urteilt nicht abstrakt, auf der Ebene der Auslegung des Rechts, sondern *in concreto*, mit Blick auf die Einzelschicksale. Natürlich ist sich der EGMR der Bedeutung des RFSR und der gegenseitigen Anerkennung bewusst und will er sie auch unterstützen. Dies soll aber nicht auf Kosten der Grundrechte des Einzelnen geschehen. Die Einstellung des EGMR auf diesem Gebiet lässt sich wohl am besten mit den Worten aus seiner Rechtsprechung zusammenfassen: »nicht automatisch und nicht mechanisch«³². Rückführung ja, Vollstreckung ja, aber nicht automatisch und nicht mechanisch. Will heißen: nicht um jeden Preis. Also nicht blind vollstrecken. Stattdessen, die Augen aufhalten, Einzelschicksale erkennen und wenn nötig berücksichtigen. Im Unionsrecht muss da wohl noch manchmal die richtige Balance gefunden werden, Raum für Ausnahmen geschaffen werden, für besonders krasse Fälle, eben für jene Fälle, bei denen der Grundrechtsschutz des Einzelnen keinen Aufschub duldet. Schließlich kann wohl die Geltung von EMRK und GRC im Vollstreckungsstaat nicht einfach aus Gründen der Systemgerechtigkeit und der Effizienz suspendiert und kann den dortigen Richtern und Behörden wohl keine »grundrechtliche Blindheit« verordnet werden.

30 Siehe, *mutatis mutandis*, EGMR 18.02.1997, Nideröst-Huber/Schweiz, 18990/91, Rz. 29; EGMR 21.06.2007, Ferreira Alves/Portugal (Nr. 3), 25053/05, Rz. 41: »As the Court has reiterated on numerous occasions, only the parties to a dispute may properly decide whether or not a document calls for their comments. What is particularly at stake here is litigants' confidence in the workings of justice, which is based on, inter alia, the knowledge that they have had the opportunity to express their views on every document in the file. Similarly, the effect the note actually had on the judges of the Oporto Court of Appeal is of little consequence.«

31 Siehe dazu *Böhm* StraFo 2013, 177 (180).

32 EGMR 06.07.2010, Neulinger & Shuruk/Schweiz, 41615/07, Rz. 138; X/Letland, 27853/09, Rz. 98. Die Entscheidung in der Rs. Povse/Österreich (EGMR 18.06.2013 3890/11), in welcher der EGMR die Gleichwertigkeitsvermutung angewandt und damit das Urteil des EuGH in der gleichen Rechtssache indirekt bestätigt hat, erging vor dem Urteil der Großen Kammer in X/Letland. Es wird daher vom EuGH zu klären sein, wie sich Letzteres auf die »Povse«-Rechtsprechung auswirken soll. Vgl. auch EGMR 12.07.2011, Sneerson und Campanella/Italien, 14737/09.

Dass es im RFSR auch anders geht, dafür gibt es Beispiele. Es gibt nämlich auch Bemühungen im Unionsrecht, Raum zu lassen für einzelfallbezogene Ausnahmen von der *automatischen* gegenseitigen Anerkennung. Verweisen kann man hier auf den Fall *Trade Agency*³³, sowie auf die Anträge von Generalanwältin *Sharpston* im Fall *Radu*. Letztere befürwortet eine solche Ausnahme bei krassen Verletzungen des Rechts auf rechtliches Gehör im Kontext eines Europäischen Haftbefehls, zum Beispiel wenn im Ausstellungsstaat entscheidendes Beweismaterial zerstört wurde.³⁴

D. Wie viel System vertragen die Grundrechte?

Was hat das nun alles mit dem Beitritt zu tun? Erstaunlich viel! Kehren wir einfach zur Eingangsfrage zurück: Orientiert sich die EU am traditionellen europäischen Verständnis von Grundrechten oder geht sie eigene Wege? Dieses traditionelle Verständnis wird von der EMRK verkörpert. Sie steht für einen am einzelnen Menschen orientierten Grundrechtsschutz, der zwar die Effizienz der Rechtspflege als wichtiges Ziel anerkennt, jedoch nicht bereit ist, den Kernbestand der Grundrechte diesem Ziel zu opfern. Indem sie nun der EMRK beitritt, wird sich die EU förmlich zu diesem Verständnis bekennen, sich in dieser europäischen Tradition verankern und dadurch auch ihre Handlungen am Maßstab dieses Verständnisses überprüfen lassen. Es wäre ein wichtiges Signal, nach außen aber auch nach innen. Es soll aber möglichst bald ergehen, bevor die Zentrifugalkräfte und das Effizienzdenken in der EU die Oberhand gewinnen.

Freilich ergeben sich daraus noch keine Patentlösungen für alle Problemfälle. Diese müssen ja auch im Dialog mit der EU erarbeitet werden. Es kann nämlich nicht darum gehen, den RFSR als Projekt und die gegenseitige Anerkennung als Stütze dieses Projekts in Frage zu stellen. Besonderheiten müssen hier auf jeden Fall berücksichtigt werden. Denn wie Generalanwalt *Bot* betont hat, »[...] sind die Grundrechte in der Union [...] im Rahmen der Struktur und Ziele der Union zu gewährleisten. Daraus folgt, dass die zwischen den verschiedenen in Rede stehenden Grundrechten vorzunehmende Abwägung im nationalen Rahmen und auf Unionsebene nicht zwangsläufig gleich ausfallen muss«.³⁵ Das gilt es zweifellos zu berücksichtigen. Die Frage ist nur, wie weit das gehen kann, ohne *die Substanz, den Kerngehalt* der Grundrechte anzutasten? Wo liegt da die Grenze?

Zumindest aber wäre mit einer förmlichen Verankerung der EU in der EMRK dafür gesorgt, dass die Ausgangsfragen richtig gestellt werden. Denn bei den Grundrechten darf man nicht bei ihrem *Schutzgehalt* stehen bleiben. Sie haben nämlich auch eine besondere, eigene *Wirkung*. Warum werden bestimmte Rechte sonst »Grundrechte« genannt, wenn nicht um ihnen aufgrund ihres besonderen *Schutzgehalts* auch eine besondere *Wirkung* zu verleihen?³⁶

Ein wichtiger Aspekt dieser besonderen Wirkung wird zum Beispiel auch immer wieder vom *EuGH* betont, wenn er daran erinnert, dass »die Menschenrechte und Grundfreiheiten, zusammen mit den Grundsätzen der Freiheit und der Demokratie, die Grundlage der Union« bilden.³⁷ Darin sind sich EU und EMRK schon mal einig, dass den Grundrechten eine *Grundlagenfunktion* und damit auch eine *Grundlagenwirkung* zukommen. In der deutschen Rechtsliteratur liest man gelegentlich: »Am Anfang des Grundgesetzes stehen die Grundrechte«. Das ist die gleiche Idee. Die Grundrechte stehen am Anfang. Sie sind die Grundlage der Union. Was bedeutet das? Nun, wenn dem wirklich so ist, wenn die Grundrechte auch in der Union wirklich Grundlage sein sollen, dann ist der richtige Ansatz, die richtige Frage nicht »Wie viel Grundrechte verträgt das System?«, sondern »Wie viel System vertragen die Grundrechte?«. Dann kann man auch den Grundrechts-

schutz in einem Mitgliedstaat nicht gänzlich ausschalten, im Namen der gegenseitigen Anerkennung, nur weil es dem System besser dient.

Generalanwalt *Cruz Villalon* hat in diesem Zusammenhang auch schon zu bedenken gegeben:

»Wenn es richtig ist, dass die gegenseitige Anerkennung ein Instrument zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, so trifft es doch nicht weniger zu, dass der Schutz der Grundrechte und -freiheiten ein prius darstellt, das das Bestehen und die Entwicklung dieses Raums legitimiert.«³⁸

Genau dazu könnte der Beitritt der EU einen wichtigen Beitrag leisten. Er könnte nämlich dafür sorgen helfen, dass nicht nur Worte sondern ein effektiver, überprüfbarer, am einzelnen Menschen orientierter Grundrechtsschutz die legitimierende Grundlage des Unionsrechts ist und bleibt. Die EU wird gestärkt daraus hervorgehen.

E. »Es wächst zusammen, was zusammen gehört«

Wie steht es nun konkret um den Beitritt? Ein fertiger Entwurf eines Beitrittsabkommens, dem alle 48 Verhandlungsdelegationen zugestimmt haben, liegt seit April 2013 vor, drei Jahre nach Beginn der Verhandlungen. Dass Letztere überhaupt erfolgreich abgeschlossen werden konnten, stellt schon einen großen Teilerfolg dar. Denn es bedeutet, dass außer der Europäischen Kommission auch die Regierungen aller Mitgliedstaaten von EU und Europarat diesen Entwurf nun mittragen. Das allein zeigt, dass alle Delegationen vom Sinn des Beitritts der EU überzeugt sind.

Wie sehen die nächsten Schritte auf dem Weg zum Beitritt aus? Gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV hat die Europäische Kommission beim *EuGH* ein Gutachten über die Vereinbarkeit des Entwurfs mit den EU-Verträgen beantragt.³⁹ Sollte der *EuGH* grünes Licht geben, werden als nächstes Stellungnahmen vom *EGMR*, vom Europäischen Parlament (Art. 218 Abs. 6a AEUV) sowie von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates eingeholt werden. Anschließend soll der Rat der EU den Abschluss des Abkommens beschließen. Danach sind die nationalen Parlamente am Zug, die alle das Abkommen ratifizieren müssen. Bis zum Inkrafttreten des Beitrittsabkommens sind es also noch ein paar Jahre. Dennoch gibt es jetzt schon mehr Hoffnung als je zuvor, dass wir auch hier bald werden sagen können: »Es wächst zusammen, was zusammen gehört.«

33 *EuGH* 06.09.2012, *Trade Agency Ltd*, C-619/10. In diesem Fall hat der *EuGH* eine auf die *ordre public*-Klausel gestützte Ausnahme von der Vollstreckbarkeit einer gerichtlichen Entscheidung im Vollstreckungsmitgliedstaat zugelassen, wenn das zuständige Gericht »nach einer Gesamtwürdigung des Verfahrens und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände der Auffassung ist, dass diese Entscheidung eine offensichtliche und unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Rechts des Beklagten auf ein faires Verfahren im Sinne von Art. 47 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union darstellt, weil es dem Beklagten nicht möglich ist, gegen diese Entscheidung in zweckdienlicher und wirksamer Weise ein Rechtsmittel einzulegen«.

34 GA *Sharpston*, Anträge in der Rs *Radu*, C-396/11, Rz. 80-97.

35 GA *Bot*, Anträge in der Rs *Sky Österreich*, C-283/11, Rz. 80.

36 Siehe dazu *Callewaert*, in: *Niedobitek/Sommermann* (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 2013, S. 77 (80).

37 *EuGH* 03.09.2008, *Kadi* und andere, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05, Rz. 303.

38 GA *Cruz Villalon*, Anträge in der Rs. I.B., C-306/09, Rz. 43.

39 Gutachten 2/13.